



WOJEWODA ŚLĄSKI

NP.11.4131.1.526.2025

Katowice, dnia 27 sierpnia 2025 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/321/25 Rady Miasta Katowice z dnia 24 lipca 2025 r. w sprawie skargi na działania Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach, w całości, jako sprzecznej z art. 229 pkt 3 i art. 231 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), dalej jako: *k.p.a.*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lipca 2025 r. Rada Miasta Katowice podjęła uchwałę Nr XVIII/321/25 w sprawie skargi na działania Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach, dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 231 k.p.a.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że skarga dotycząca zadań lub działalności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego i kierowników jednostek organizacyjnych uruchamia jednoinstancyjne, samodzielne postępowanie administracyjne o charakterze uproszczonym, kończące się czynnością faktyczną - zawiadomieniem. Wojewoda w ramach postępowania nadzorczego może jedynie badać prawidłowość postępowania rady gminy odnośnie do trybu rozpatrywania skargi i sporządzenia zawiadomienia o sposobie jej załatwienia (art. 227-240 k.p.a.), jednak nie ocenia, czy organ słusznie bądź niesłusznie uznał skargę za bezzasadną, czy bezprzedmiotową (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 696/12).

Podkreślić należy, że uproszczony charakter postępowania skargowego koncentruje się przede wszystkim na sposobie prowadzenia postępowania poprzedzającego przekazanie skarżącemu informacji o tym, czy jego skarga została uznana za zasadną, bezzasadną czy też bezprzedmiotową. Prostota procedowania w tej sprawie nie oznacza wszakże dowolności i nieograniczonej swobody. Na radzie gminy ciąży szereg obowiązków związanych z prawidłowym rozpatrywaniem skarg, w tym powołanie komisji skarg, wniosków i petycji w trybie i na zasadach określonych w art. 18b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, niezwłocznego załatwiania skarg - nie później niż w ciągu miesiąca (art. 237 §1 k.p.a.), informowania skarżącego o niezałatwieniu sprawy w terminie z podaniem m.in. przyczyny zwłoki i pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 w zw. z art. 237 § 4 k.p.a.).

Zawiadomienie o załatwieniu skargi w trybie postępowania skargowego wyrażone w formie uchwały przez radę gminy powinno obowiązkowo zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 238 § 1 k.p.a., w tym również uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 k.p.a.

Z kolei zgodnie z art. 229 pkt 3 k.p.a. *Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy.*

W toku postępowania wyjaśniającego organ nadzoru zwrócił się do Miasta Katowice o przesłanie kopii złożonej skargi, a także innych dokumentów związanych z postępowaniem skargowym. W przedmiotowej sprawie ustalono, że osoby skarżące złożyły do Rady Miasta skargę na Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach, która dotyczyła przede wszystkim wątpliwości co do działań Dyrektora w sprawie ustalenia stanu prawnego nieruchomości, przekazania władania nad nią innej osobie, a także dotyczyła informowania mieszkańców przez Zakład Gospodarki Komunalnej o przyszłości budynku oraz zarządzania tym budynkiem. Zdaniem organu nadzoru pismo złożone przez skarżących jest skargą na Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach – w rozumieniu art. 227 k.p.a. i organem właściwym na mocy art. 229 pkt 3 k.p.a. jest Rada Miasta Katowice. W przedmiotowej sprawie organ stanowiący gminy bezzasadnie odstąpił od merytorycznego rozpatrzenia niniejszej skargi, z uwagi na jej przedmiot. Wobec czego Rada naruszyła art. 229 pkt 3 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie w sprawie i uznanie się za organ niewłaściwy; a także naruszyła art. 231 § 1 k.p.a. poprzez jego błędne zastosowanie w sprawie, w sytuacji, w której nie było podstaw do uznania się za organ niewłaściwy.

Zdaniem organu nadzoru okoliczność, że złożona skarga w części dotyczy materii postępowania cywilnego, a także kwestii cywilnoprawnych związanych z prawem własności nieruchomości, nie uzasadnia odstąpienia przez Radę od jej rozpatrzenia. Istotnym jest to, że dla rozpatrzenia skargi na Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach, nie ma znaczenia fakt, że to sądy powszechne zajmują się rozpoznawaniem spraw cywilnych. W ocenie organu nadzoru nawet w razie przyjęcia, że to samo pismo, które wszczęło postępowanie skargowe, będzie także stanowiło podstawę do wszczęcia ewentualnego postępowania cywilnego, nie wyklucza to możliwości (a nawet konieczności) rozpatrzenia zarzutów zawartych w ww. piśmie w trybie skargowym. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r. o sygn. I OSK 379/20: *skarga przewidziana w art. 227 k.p.a. jedynie uzupełnia środki ochrony wolności i praw konstytucyjnych ale ich nie zastępuje. Stanowisko zajęte przez organ rozpatrujący skargę nie zastąpi oceny pracy dyrektora szkoły przewidzianej w art. 6a ust. 6 w zw. z art. 91d pkt 3 Karty Nauczyciela, jak również postępowania dyscyplinarnego, któremu na mocy art. 75 ust. 1 Karty Nauczyciela, podlegają nauczyciele. Wyrażając stanowisko co do zasadności skargi na działalność dyrektora szkoły, rada gminy nie wejdzie w kompetencje zastrzeżone dla organów wskazanych w tych przepisach, gdyż jej ocena nie wywoła skutków przypisanych tym instytucjom prawnym (niniejsze twierdzenia zachowują również aktualność w stosunku do innych kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, niż tylko w stosunku do dyrektora szkoły).*

Stanowisko Naczelnego Sadu Administracyjnego analogicznie można odnieść do sytuacji będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego. Ewentualne postępowanie przed sądem powszechnym i postępowanie skargowe nie są postępowaniami konkurencyjnymi, ze względu na odrębny przedmiot. Postępowanie skargowo-wnioskowe ukierunkowane jest na sposób działania organu lub pracownika organu (w tym przypadku Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach), mający na celu ujawnienie zarzucanych nieprawidłowości i ich ocenę przez inny organ wyznaczony przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Postępowanie skargowe nie zmierza zatem do wiążącego dla strony rozstrzygnięcia sprawy cywilnej i nie przesądza o sprawach majątkowych, w tym o własności i posiadaniu nieruchomości oraz innych roszczeniach z tym związanych. Opisana niekonkurencyjność postępowania sądowego i postępowania skargowo-wnioskowego powoduje, iż spod materii art. 227 k.p.a. nie są wyłączone skargi na działania organu

lub pracownika organu nawet, jeżeli odnoszą się również do materii cywilnej. Załatwienie takiej skargi powinno nastąpić na podstawie art. 238 § 1 k.p.a. poprzez zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, które stanowi prawną formę działania organu administracji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 379/20).

Istotnym w przedmiotowej sprawie jest także to, że intencją skarżących było to, aby sprawa została rozpatrzona również w postępowaniu skargowym, o którym mowa w Dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego. Okoliczność ta wynika bezpośrednio z treści złożonej skargi oraz skierowania jej do Rady Miasta (adresując skargę do Przewodniczącego Komisji Skarg, Wniosków i Petycji). Jednocześnie Wojewoda Śląski podkreśla, że w toku postępowania nadzorczego badana jest jedynie legalność przedmiotowej uchwały i organ nadzoru nie jest władny do określenia, czy złożona skarga powinna zostać uznana za zasadną, bądź bezzasadną. Z kolei, to Rada Miasta rozpatrując przedmiotową skargę – jako organ właściwy w sprawie, powinna zdecydować, czy złożona skarga zasługuje na uwzględnienie. Jednocześnie należy wskazać, że w toku postępowania skargowego zainicjowanego niniejszą skargą na Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, Rada nie posiada kompetencji do uznania, czy potencjalne roszczenia cywilne związane z własnością i posiadaniem nieruchomości są zasadne, bądź bezzasadne – gdyż nie to jest materią skargi z art. 227 k.p.a. Materią tą jest z kolei sposób działania danego podmiotu (w tym przypadku kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, który podjął dane czynności w sprawie lub nie podjął takich czynności), objawiający się m.in. naruszeniem interesu skarżących (przesłanka ta została przykładowo wymieniona w katalogu otwartym zawartym w art. 227 k.p.a.).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/321/25 Rady Miasta Katowice z dnia 24 lipca 2025 r. w sprawie skargi na działania Dyrektora Komunalnego Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego